



Recomendación General del Ararteko 2/2012, de 12 de diciembre.

Sustitución del requisito de la solicitud anual de beneficios fiscales en los tributos de cobro periódico por recibo por otras condiciones que permitan un mejor disfrute del beneficio.

I. Introducción

Las entidades locales recogen en sus ordenanzas fiscales una relación amplia y variada de beneficios tributarios de carácter rogado, que están dando lugar a la presentación de quejas ante la institución del Ararteko, porque algunos ayuntamientos en sus ordenanzas -probablemente, con el ánimo de poder controlar adecuadamente que concurren los requisitos establecidos en la norma- configuran ese beneficio con carácter anual, a pesar de que por su naturaleza, en principio, esté llamado a desplegar efectos a favor del sujeto pasivo durante un lapso de tiempo superior y de que, además, afecte a tributos de cobro periódico por recibo.

Los beneficios fiscales se pueden clasificar en beneficios rogados y no rogados, en función de si se precisa la petición de la persona interesada para su concesión. Los beneficios no rogados presentan la particularidad de que la administración los debe reconocer, incluso de oficio; mientras que en el caso de los beneficios rogados, se aplican necesariamente a petición del sujeto pasivo.

Esa necesidad de una solicitud previa es la principal fuente de quejas, porque muchas veces los contribuyentes desconocen que se pueden beneficiar de esas bonificaciones y exenciones y cuando las solicitan, descubren que, en el mejor de los casos, tan sólo se considera extemporánea la petición y en consecuencia, la aplicación del beneficio para el ejercicio en curso.

Tienen esta naturaleza jurídica de beneficios rogados, por ejemplo, las bonificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) a las viviendas protegidas, a las viviendas propiedad de las familias numerosas, a los inmuebles calificados como monumento o que están ubicados en áreas definidas y protegidas como conjuntos monumentales; la exención a las personas que presentan un estado carencial de movilidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), la bonificación por tenencia de un vehículo histórico en este mismo impuesto, etc.

Estos dos impuestos citados, el IBI y el IVTM tienen carácter de tributos de cobro periódico por recibo y son, precisamente, los que concentran el mayor número de quejas ciudadanas. También tienen este carácter de tributo de cobro periódico por recibo la tasa de basuras, la tasa de agua, la tasa por estacionamiento reservado, etc.

Es frecuente que las circunstancias a las que se anuda el reconocimiento de los beneficios tributarios aludan a situaciones que no se agotan en el concreto ejercicio fiscal, sino que se prolongan en el tiempo. El reconocimiento de la condición de persona con discapacidad que sufre un estado carencial de movilidad



está llamado a desplegar efectos hacia el futuro, de igual manera el reconocimiento de la condición de familia numerosa. Por ello, lo más frecuente es que las entidades locales, una vez reconocido el beneficio a favor del sujeto pasivo solicitante, lo apliquen durante los ejercicios impositivos siguientes, en la medida en la que se mantengan los requisitos a cuyo cumplimiento se vincula su obtención.

Esta previsión suele ir habitualmente acompañada de la imposición a los sujetos pasivos beneficiarios de una obligación de comunicar las variaciones que se produzcan en las condiciones y requisitos a los que se supedita la concesión del beneficio fiscal.

Ello, lógicamente, no altera, ni limita el derecho que asiste a la administración de comprobar, de oficio, el cumplimiento de los requisitos necesarios para el otorgamiento y concesión de la bonificación o exención y, por tanto, su derecho a requerir al sujeto pasivo que presente cuantos documentos sean necesarios, para acreditar el derecho al beneficio fiscal de que disfruta.

Por ello, consideramos que resulta particularmente gravoso que se configuren con carácter anual en las ordenanzas aquellos beneficios fiscales que por su naturaleza están llamados a favorecer al sujeto pasivo durante varios ejercicios, pues ello le obliga a solicitar, en plazo, todos los años la aplicación del beneficio.

Tenemos que reconocer que no se trata de una actuación generalizada entre las entidades locales, quizás gracias a que la mayoría siguen los modelos de ordenanzas fiscales que ofrece Eudel. No obstante, hemos detectado algunos casos que, presentan como característica común, que todos afectan al disfrute de los beneficios a los miembros de familias numerosas en el IBI.

II. Consideraciones

II.1. Marco normativo de la protección a las familias numerosas

La [Ley 40/2003, de 18 de noviembre](#), de Protección a las Familias Numerosas actualiza a la realidad social y económica actual la protección a las familias numerosas. Para ello define qué unidades familiares se considera que conforman una familia numerosa, establece sus distintas categorías y fija la acción protectora asociada a la condición de miembro de una familia numerosa. En concreto, la norma detalla los beneficios que se encuentran incluidos en el ámbito de competencias del Estado.

El art. 5.1 de esta ley regula el reconocimiento de la condición de familia numerosa en estos términos: *“1. La condición de familia numerosa se acreditará mediante el título oficial establecido al efecto, que será otorgado cuando concurren los requisitos establecidos en esta ley, a petición de cualquiera de los ascendientes,*



tutor, acogedor, guardador, u otro miembro de la unidad familiar con capacidad legal.”

El [Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas en su art. 2 concreta el contenido mínimo e indispensable que debe reunir el Título de Familia Numerosa y a este respecto, impone, entre otros, como contenido necesario de ese documento que incorpore *“La fecha límite de duración de los efectos del título.”*

En la Comunidad Autónoma Vasca el Título de Familia Numerosa lo expiden las diputaciones forales y el documento, en principio, es válido hasta que el hijo o hija mayor cumpla los 21 años (o los 26 si está estudiando), siempre y cuando no se produzcan modificaciones dentro de la familia. En todo caso, como se ha indicado, figura en el documento una *fecha de caducidad*, por lo que debe renovarse antes de que ésta transcurra, pues de lo contrario el título pierde su validez.

Esta fecha resulta relevante, porque evidencia que los efectos se van a prolongar en el tiempo.

La normativa vasca de protección a las familias resulta menos concreta. Así, la [Ley 13/2008, de 12 de diciembre](#), de Apoyo a las Familias, traslada a las administraciones públicas, en términos abstractos y generales, la obligación de remover los obstáculos y de adoptar medidas de actuación positivas encaminadas a favorecer a las familias.

En particular, la exposición de motivos, al abordar la singularidad que presentan las familias numerosas, avanza que *“Pretende también esta ley prestar una especial consideración a la situación en que se encuentran las familias numerosas en atención a su contribución al capital humano de nuestra sociedad, sobre la base de las mayores necesidades de recursos y medios de toda índole que presentan.”*

Las medidas fiscales que recoge la ley tienen carácter de homogeneización del tratamiento tributario que recibe las familias y en este sentido, el art. 24.2 establece que: *“El Gobierno Vasco promoverá ante los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que, en los impuestos, tasas y precios públicos de competencia de estas entidades locales, se favorezca especialmente tanto a las familias numerosas como a las familias en situaciones de especial vulnerabilidad.”*

En nuestra comunidad autónoma, en virtud de la [Ley de Territorios Históricos](#), la competencia normativa en materia tributaria reside en los Territorios Históricos (art. 7.a.6). A su vez, los ayuntamientos gozan de plena autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, de acuerdo con el principio de autonomía local que proclama y garantiza el arts. 137 y 140 de la [Constitución](#).

En consecuencia, la Ley 13/2008 se limita a apuntar este reparto competencial y en sus art. 28 y 29, donde señala que:



“Art. 28 De las diputaciones forales:

1.– Las diputaciones forales serán competentes para la aplicación, en sus respectivos territorios históricos, de las siguientes medidas de apoyo a las familias:

a) Las medidas en materia de servicios sociales contempladas en el artículo 21, atendiendo a la distribución de funciones definida en el ordenamiento jurídico vigente.

b) Las medidas en materia de inserción social contempladas en el artículo 22, atendiendo a la distribución de funciones definida en el ordenamiento jurídico vigente.

c) Las medidas fiscales.

d) Cualesquiera otras que les sean atribuidas en esta ley o en el resto del ordenamiento jurídico.

2.– Asimismo, las diputaciones forales serán competentes para el fomento de medidas de sensibilización y promoción reguladas en el capítulo V del título II que les sean propias.”

“Artículo 29.– De los ayuntamientos.

Los ayuntamientos serán competentes para aplicar:

a) Las medidas de servicios sociales reguladas en el artículo 21, atendiendo a la distribución de funciones definida en el ordenamiento jurídico vigente.

b) Las medidas de inserción social reguladas en el artículo 22, atendiendo a la distribución de funciones establecida en el ordenamiento jurídico vigente.

c) Cualesquiera otras que les sean atribuidas en esta ley o en el resto del ordenamiento jurídico.”

Como se ha avanzado, hemos detectado la problemática en relación con la aplicación de las bonificaciones a las familias numerosas en el IBI en algunos municipios. Sin embargo, esto no quiere decir que sea el único supuesto en el que pueda estar aconteciendo, ni que sólo se hayan establecido beneficios fiscales a favor de las familias en este impuesto. Por el contrario, muchas entidades locales, están haciendo uso de la habilitación genérica que establecen las Normas Forales tributarias y en consecuencia, han creado en sus ordenanzas fiscales beneficios a favor de las familias numerosas tanto en el IVTM como en la tasa de basuras y la de agua. Sin embargo, como se ha indicado, el beneficio más extendido es la creación de una bonificación en el IBI.

II.2. Tratamiento fiscal de la bonificación en el IBI

La regulación base en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles la encontramos en las tres normas forales que lo regulan. Estas normas son, en el caso de Álava, la [Norma Foral 42/1989, de 19 de julio](#), del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en Bizkaia, la [Norma Foral 9/1989, de 30 de junio](#), del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en Gipuzkoa, la [Norma Foral 12/1989, de 5 de julio](#), por la que se regula el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Gipuzkoa.



Estas tres normas facultan -en unos términos muy laxos, pero similares- a las entidades locales de su territorio histórico para que a través de sus ordenanzas reguladoras del IBI puedan establecer bonificaciones de hasta el 90% de la cuota de este impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de miembros de familias numerosas.

Esto supone que a través de su ordenanza fiscal cada municipio va a especificar la clase y características de los bienes inmuebles bonificados, la duración del beneficio, su cuantía anual, así como los demás aspectos sustantivos y formales de la bonificación, incluidas las condiciones de compatibilidad con otros beneficios fiscales.

La diversidad en la configuración de esta bonificación es, por lo tanto, muy amplia entre los municipios que expresamente la han incorporado, pues la norma foral se limita a establecer una habilitación a favor de los municipios, para que la puedan crear y configurar. Se trata pues de un beneficio potestativo.

Lo más frecuente es que la bonificación afecte a un único bien inmueble: la vivienda habitual de la familia. A partir de este denominador común las opciones que recogen las ordenanzas municipales son muy variadas, y todas, en principio, válidas.

Así, suele ser bastante habitual asignar porcentajes distintos en la bonificación en la cuota a estas familias, en función del número de sus miembros; establecer, además, importes máximos de renta a percibir por la unidad familiar, así como de patrimonio disponible. En este sentido, algunas ordenanzas llegan a excluir el beneficio cuando la familia es propietaria de más de una vivienda.

Amparados en esta facultad para concretar el alcance y los aspectos formales y sustantivos de la bonificación, algunas entidades locales introducen previsiones del tipo "la bonificación deberá ser solicitada, con carácter anual, por el sujeto pasivo", cuya supresión proponemos, porque no resulta una buena práctica administrativa.

Resulta gravoso trasladar a la familia afectada la carga desincentivadora de tener que solicitar la aplicación del beneficio año tras año. No podemos cuestionar la legalidad de la medida, pues la habilitación normativa deja en manos de las entidades locales la capacidad de concretar los requisitos sustantivos y formales del beneficio. Ahora bien, la configuración anual de este beneficio favorece que se puedan pasar los plazos y como consecuencia de esto, que se puedan perder beneficios por razones estrictamente formales (presentación extemporánea de la solicitud), cuando concurren en la familia los requisitos sustantivos a los que se condiciona el disfrute de la bonificación en el IBI.

Una vez reconocido el beneficio fiscal este debería perdurar en el tiempo, mientras se mantengan las condiciones a las que se supedita su concesión. A este respecto, hemos de tener presente que las entidades locales pueden verificar, en cualquier





momento, que se continúan cumpliendo por parte del sujeto pasivo los requisitos a los que se supedita la concesión del beneficio.

Vinculado a la necesidad de solicitar el beneficio con carácter anual surge otro problema, determinar el plazo dentro del cual se ha de presentar la solicitud para que surta el efecto deseado. Algunas ordenanzas abordan este concreto extremo, otras no.

La temporalidad y la extemporalidad en la solicitud de beneficios fiscales, en los tributos de cobro periódico por recibo, no es una cuestión baladí para estas familias, pero, además, jurídicamente suscita debate. Estos plazos de solicitud pasan desapercibidos para la ciudadanía y al afectar, además, a tributos municipales de cobro periódico por recibo, no van precedidos de grandes campañas informativas.

II.3. Temporalidad y extemporalidad de los beneficios fiscales en los tributos de cobro periódico por recibo.

El carácter rogado de estos beneficios, en principio, traslada sus efectos al futuro. En consecuencia, son constantes en las ordenanzas fiscales las previsiones aclaratorias en este sentido: *"No tendrá carácter retroactivo, esto es, no se aplicará a ejercicios anteriores a aquél en que haya sido presentada, en plazo, la solicitud de bonificación."*

Las dudas que se suscitan son múltiples ¿hasta qué momento se va a considerar que la solicitud ha sido presentada en plazo?, ¿hasta el día del devengo?, ¿hasta la fecha de la aprobación del edicto?, ¿hasta la fecha en que acaba el plazo de pago en vía en voluntaria?

Algún municipio ha constituido la bonificación como una devolución parcial del importe abonado, lo que favorece, a pesar de todo, que los beneficiarios puedan reaccionar y acogerse a la bonificación en plazo. Sin embargo, se trata esta de una solución que en modo alguno es habitual en las ordenanzas fiscales y que no evita que se tenga que solicitar el beneficio anualmente.

El IBI se devenga 1 de enero de cada año. El devengo es el momento en el que se considera realizado el hecho imponible y por tanto, el momento en el que nace la obligación tributaria. En ese momento, deben concurrir los motivos del beneficio fiscal. Ahora bien, ¿ello exige que las solicitudes tengan que presentarse con anterioridad a dicha fecha? Algunas entidades locales así lo consideran y recogen expresamente en sus ordenanzas fiscales. Sin embargo, la postura más extendida en la doctrina tiende a situar el límite a la temporalidad de la solicitud en el transcurso del plazo previsto para poder impugnar la liquidación.





La doctrina que defiende este límite de temporalidad llega a esta conclusión aplicando conjuntamente los principios de publicación edictal y de firmeza de la liquidación del tributo.

Los tributos de cobro periódico por recibo presentan la particularidad de que, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula -que ha de efectuarse necesariamente de manera personal y directa-, las sucesivas liquidaciones pueden notificarse colectivamente, mediante edictos que así lo adviertan.

En consecuencia, las entidades locales publican en los boletines oficiales el anuncio de exposición al público de los padrones fiscales de los tributos de cobro periódico por recibo. Estos edictos cumplen la función de notificar colectivamente las liquidaciones incluidas en el padrón y además, abren el plazo de interposición de un recurso de reposición, para lo que se habilita un período de un mes, a contar habitualmente desde la publicación del edicto. Este momento, la finalización del plazo de impugnación de la notificación colectiva que recoge el edicto, es al que algunos autores anudan la extemporalidad de la solicitud.

El plazo delimitado en estos términos, si bien más amplio, es incierto, porque no se puede precisar de antemano cuándo concluye.

No se puede obviar, que pese a las consecuencias jurídicas que se derivan de la publicación de estos edictos en los boletines oficiales, la ciudadanía vive ajena a esa publicación y a sus plazos de recurso, porque sus quehaceres cotidianos más perentorios se lo impiden.

En consecuencia, se ha de propugnar una aplicación de los beneficios fiscales finalista y, por tanto, proclive a que se eliminen las trabas y obstáculos innecesarios que dificultan el disfrute de las bonificaciones. Las administraciones públicas cuentan ya con suficientes facultades e instrumentos de control, para evitar que se pueda prolongar en el tiempo beneficios, cuando no concurren en el sujeto pasivo los requisitos necesarios para su otorgamiento. Es mucho más sencillo atender un requerimiento de documentación para conservar un beneficio que anticiparse y presentar una solicitud, en plazo, acompañada de la documentación precisa.

III. Recomendación general

Que, en los supuestos de beneficios rogados que afectan a tributos de cobro periódico por recibo, las entidades locales modifiquen sus ordenanzas fiscales en el sentido de suprimir la obligación de solicitar anualmente el beneficio, cuando éste, por su naturaleza, pueda desplegar efectos a favor del sujeto pasivo durante varios ejercicios fiscales.